



Shahid Beheshti University
Faculty of Literature and Human Sciences
Department of History

Journal of History of Iran
Vol 18, No 2, Autumn and Winter 2025
ISSN: 2008-7357 E-ISSN: 2588-6916



DOI: <https://doi.org/10.48308/irhj.2025.240498.1427>

Research Paper

An Analysis of the Economic Council's Performance and its Structural Barriers in Curbing Inflation (1976-1978)

1. Mohsen Parvish,^{id} 2. Farhad pourianezhad^{id}

1. Assistant professor of the History department, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran, (Corresponding Author), Email: Mohsen.parvish@uma.ac.ir

2. Assistant professor, department of History, University of Mohaghegh Ardabili, Ardabil, Iran, Email: f.pouria@gmail.com

Received: 2025/06/28 PP 236-260 Accepted: 2025/08/24

Abstract

This study, with an analytical-historical approach and using the method of document content analysis, examines the performance of the Economic Council in dealing with the inflation crisis in 1976 and 1977. Using primary documents, including the minutes of the Economic Council meetings, the Central Bank reports, and the Fifth Development Plan, the role of this institution in designing and implementing anti-inflation policies has been objectively and scientifically evaluated. The findings show that the main root of the inflation crisis was the unprecedented increase in oil revenues and the accelerated revision of the Fifth Development Plan, which led to the injection of increasing liquidity into an economy with limited absorption capacity and created conditions similar to the Dutch disease. These conditions were accompanied by increased dependence on imports, weakening tradable sectors, and the absorption of resources into unproductive sectors. The Economic Council identified the roots of inflation by adopting fiscal and monetary contractionary policies, including the revision of development projects and control of bank credits. However, the implementation of these policies faced structural, institutional, and political obstacles. The failure of anti-inflationary policies was rooted in the fundamental contradiction between the technocratic-economic logic and the political-prestige logic that dominated the economic system of that period. This contradiction was manifested in three main axes: the priority of implementing large-scale projects over contractionary policies, incoordination and competition of executive bodies in allocating resources, and the diversion of bank credits from the production sector to unproductive activities. But the main question of this research is why, despite the recognition of the roots of inflation by the technocrats present in the Economic Council, the policies adopted failed to control inflation? Was this failure due to technical errors, weakness in policy implementation, or structural and political factors?

Keywords: Economic Council, Inflation, Pahlavi Political Economy, Rentier State, Technocracy, Economic Policymaking

Citation: Parvish, Mohsen, and Farhad Pourinezhad. 2025. *An Analysis of the Economic Council's Performance and its Structural Barriers in Curbing Inflation (1976-1978)*, Journal of History of Iran, Autumn and Winter, Vol 18, NO 2, PP 236-260.



Copyright: ©2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Introduction

During the final years of the Pahlavi dynasty, from 1976 to 1977, Iran faced a severe inflation crisis that became a defining economic challenge for the regime. The Supreme Economic Council, as the principal institution for macroeconomic policy, was tasked with designing and implementing strategies to combat this surge. This period was marked by an unprecedented influx of oil revenues, which, while seemingly a boon, precipitated a crisis. A hasty, large-scale revision of the Fifth Development Plan injected massive liquidity into the system, far exceeding the economy's absorptive capacity and triggering intense demand-pull inflation. The economy began to exhibit classic symptoms of "Dutch disease": a heightened dependence on imports, the weakening of tradable sectors like agriculture and industry, and a shift of resources toward non-productive areas such as real estate. In response, the technocrats within the Supreme Economic Council correctly diagnosed the roots of the inflation. They proposed a set of theoretically sound contractionary fiscal and monetary policies, including a review of major development projects and controls on bank credit, aiming to cool down the overheated economy. However, these policies ultimately failed. This study argues that the failure was not a result of flawed technical analysis but of insurmountable structural and political barriers. A fundamental conflict existed between the rational economic logic of the technocrats and the prevailing political logic of a rentier state. The government's focus remained on prestigious, long-term projects, while a lack of coordination among executive agencies and a dysfunctional banking system that fueled speculation rather than production undermined any attempt at fiscal and monetary discipline. This analysis, therefore, moves beyond a critique of policy execution to examine the deep-seated institutional and political paralysis that prevented the implementation of effective anti-inflationary measures, ultimately highlighting the structural vulnerabilities of the Pahlavi political economy.

Materials and Methods

This study employs a qualitative, analytical-historical approach to investigate the failure of anti-inflationary policies in Iran between 1976 and 1977. The research methodology is primarily grounded in the systematic content analysis of archival documents, allowing for an in-depth reconstruction of the decision-making processes within the Pahlavi regime's key economic institution. The core materials for this research consist of primary, and often unpublished, documents sourced from the National Archives of Iran (SAKMA). Central

to this collection are the verbatim minutes of the Supreme Economic Council meetings held during the period of study. These records are invaluable as they provide a direct window into the policy debates, the diagnoses of the economic crisis, the proposed solutions, and the critical interactions between the state's leading technocrats-such as the head of the Plan and Budget Organization and the governor of the Central Bank-and the ultimate political authority, the Shah. This primary data allows for a nuanced analysis of the arguments, priorities, and conflicts that shaped economic policy.

Result and Discussion

The results clearly indicate that the Council's technocrats, led by figures from the Plan and Budget Organization and the Central Bank, accurately identified the primary drivers of inflation. Their discussions consistently pointed to demand-pull pressures fueled by the massive and rapid injection of oil revenues into the economy. They correctly diagnosed the "Dutch disease" effects: severe supply bottlenecks in infrastructure like ports and transport, a critical shortage of skilled labor, and the diversion of capital and labor away from productive sectors toward speculative activities, particularly in real estate. The policy prescriptions they formulated were a direct and rational response to this diagnosis: a contractionary fiscal policy centered on a drastic review and postponement of large-scale development projects, and a tightening of monetary policy by imposing firm limits on bank credit expansion.

However, the discussion of these findings exposes a series of insurmountable barriers that rendered these policies inert. The first and most significant obstacle was the primacy of the Shah's political will over economic logic. The minutes reveal that while the Shah verbally consented to austerity, he fundamentally rejected any measures that would slow down or halt the showcase projects of his "Great Civilization." His priorities lay with capital-intensive, long-term ventures-nuclear power plants, advanced military bases, and heavy industries-which he viewed as essential symbols of national prestige and power. Technocratic pleas for fiscal discipline and a shift toward "quick-yielding" investments to meet immediate consumer needs were consistently overruled by this overarching political agenda. Second, the state apparatus was characterized by severe bureaucratic fragmentation and competition. Instead of a coordinated national effort, government ministries and powerful entities like the military operated as rival fiefdoms, vying for the largest possible share of oil revenues. They frequently bypassed the Plan and Budget Organization, securing project approvals and

funding directly from the Shah. This created a state of fiscal anarchy, where “commitments outside the budget” became the norm, making any centralized control over government expenditure impossible.

Third, this dysfunction was compounded by the perverse incentives within the financial system. The Council's own reports confirmed that the surge in bank credit was not financing productive investment in agriculture or industry. Instead, it was overwhelmingly channeled into land and real estate speculation, which offered far higher and faster returns. The banking system thus became a primary engine of the very inflation it was supposed to help control, fueling a massive asset bubble, exacerbating the cost of living, and widening social inequality.

In essence, the Supreme Economic Council was a forum for rational deliberation trapped within an irrational political structure. Its technocratic logic clashed with a system driven by political prestige, bureaucratic rivalry, and speculative rent-seeking. The policies failed because the fundamental structure of the Pahlavi state prioritized rapid, symbolic modernization over stable, balanced economic development, creating a crisis that its own institutions were powerless to resolve.

Conclusions

This study concludes that the failure of the Supreme Economic Council to curb the hyperinflation of 1976–1977 was not a failure of economic diagnosis but one of political and institutional capacity. The Council's technocrats accurately identified the crisis as a classic case of demand-pull inflation driven by excessive oil revenues and correctly prescribed contractionary fiscal and monetary policies. However, these rational solutions were fundamentally incompatible with the structure and logic of the Pahlavi rentier state.

The implementation of sound economic policy was systematically blocked by three structural barriers: the absolute primacy of the Shah's political will, which prioritized prestige projects over fiscal stability; a fragmented and competitive bureaucracy that made coordinated national policy impossible; and a dysfunctional financial sector that amplified the crisis by channeling credit into speculation instead of production. The Supreme Economic Council, therefore, became a theater for rational deliberation whose conclusions had little bearing on actual state practice. Its failure exemplifies the critical disconnect between technocratic knowledge and political power, revealing a regime whose developmental ambitions had fatally outstripped its institutional ability to manage them, thus accelerating its own economic and political unraveling.



دانشگاه شهید بهشتی
دانشکده ادبیات و علوم انسانی
گروه تاریخ

مجله تاریخ ایران

سال ۱۸، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۴
شاپا الکترونیکی: 2588-6916 شاپا: 2008-7357



DOI: <https://doi.org/10.48308/irhj.2025.240498.1427>

مقاله پژوهشی

تحلیل عملکرد شورای اقتصاد و موانع ساختاری آن در مهار تورم طی سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۵۵

۱. محسن پرویش، ۲. فرهاد پوریانژاد^{ID}

۱. استادیار گروه تاریخ، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران. (نویسنده مسئول)، رایانامه: mohsen.parvish@uma.ac.ir

۲. استادیار گروه تاریخ، دانشگاه محقق اردبیلی، اردبیل، ایران. رایانامه: f.pooruria@gmail.com

دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۰۷ صص ۲۳۶-۲۶۰ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۰۲

چکیده

در این پژوهش با رویکردی تحلیلی-تاریخی و بهره‌گیری از روش تحلیل محتوای اسناد، به بررسی عملکرد شورای اقتصاد در مواجهه با بحران تورم در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ پرداخته شده است. با استفاده از اسناد، شامل صورتجلسات شورای اقتصاد، گزارش‌های بانک مرکزی و برنامه‌های عمرانی، تلاش شده است نقش این نهاد در طراحی و اجرای سیاست‌های ضد تورمی مورد ارزیابی عینی و علمی قرار گیرد. یافته‌ها نشان می‌دهد که افزایش چشمگیر درآمدهای نفتی، همراه با بازنگری شتاب‌زده در برنامه پنجم عمرانی و عدم تطابق حجم تزریق نقدینگی با ظرفیت جذب اقتصاد، منجر به ایجاد فشار تقاضا شد. این فشار، ناشی از رشد سریع تقاضای کلی در شرایطی بود که عرضه و ظرفیت تولیدی اقتصاد نتوانسته بود با آن همگام شود، و در نتیجه زمینه‌ساز تورم و ناپایداری‌های اقتصادی گردید.

این شرایط با علائمی از بیماری هلندی همراه بود؛ از جمله تشدید وابستگی به واردات، تضعیف بخش‌های قابل مبادله و جذب منابع به بخش‌های غیرمولد. شورای اقتصاد با اتخاذ سیاست‌های انقباضی مالی و پولی، از جمله بازنگری در پروژه‌های عمرانی و کنترل اعتبارات بانکی، به تشخیص ریشه‌های تورم پرداخت. با این حال، اجرای این سیاست‌ها با موانع ساختاری نهادی و سیاسی، از جمله تمرکز سیاست‌گذاری بر پروژه‌های بلندمدت، ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی و کارکرد معیوب نظام بانکی مواجه شد.

واژه‌های کلیدی: شورای اقتصاد، تورم، اقتصاد سیاسی پهلوی، دولت رانتیر، تکنوکراسی.

استناد: پرویش، محسن و فرهاد پوریانژاد. (۱۴۰۴). تحلیل عملکرد شورای اقتصاد و موانع ساختاری آن در مهار تورم طی سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۵۶، *مجله تاریخ ایران*، پاییز و زمستان، سال ۱۸، شماره ۲، صص ۲۳۶-۲۶۰.



Copyright: ©2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

بحران تورم در سال‌های پایانی دهه ۱۳۵۰ ش. به عنوان یکی از چالش‌های اقتصادی برجسته حکومت پهلوی، توجه پژوهشگران اقتصاد سیاسی و تاریخ اقتصادی ایران را به خود جلب کرده است. در این میان، شورای اقتصاد به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای سیاست‌گذاری اقتصادی کلان، مسئولیت اصلی طراحی و نظارت بر سیاست‌های ضد تورمی را برعهده داشت. با این حال، عملکرد این شورا در مهار تورم در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ مورد انتقادهایی قرار گرفته است که از جمله آنها می‌توان به ضعف اجرایی، تضاد منافع نهادی و ناکارآمدی سیاست‌های پولی و مالی اشاره کرد. در این مقاله، با هدف عملکرد شورای اقتصاد در مواجهه با تورم، به بررسی تصمیمات این نهاد در چارچوب‌های تحلیلی آن و عوامل ساختاری مؤثر بر شکست یا موفقیت سیاست‌های اتخاذشده پرداخته شده است. در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ ش. نرخ تورم در ایران افزایش چشمگیری یافت. براساس گزارش بانک مرکزی، نرخ تورم سالانه از ۶.۷ درصد در اوایل ۱۳۵۵ به بیش از ۲۸ درصد در فروردین ۱۳۵۶ رسید. این افزایش قیمت‌ها در کنار گزارش‌های رسانه‌ای از کمبود کالاهای اساسی مانند چای، روغن نباتی و گوشت (روزنامه آیندگان، ۱۲ اسفند ۱۳۵۵: شماره ۲۷۷۶، صفحه ۲) فشار اقتصادی قابل توجهی بر جامعه وارد کرد. شورای اقتصاد در این شرایط به عنوان نهادی متکفل از سیاست‌گذاری اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌های انقباضی را اتخاذ کرد که شامل بازنگری در پروژه‌های عمرانی، کنترل اعتبارات بانکی و تلاش برای افزایش عرضه بود، اما سؤال اصلی این پژوهش آن است که چرا علی‌رغم تشخیص ریشه‌های تورم توسط تکنوکرات‌های حاضر در شورای اقتصاد، سیاست‌های اتخاذشده نتوانستند تورم را مهار کنند؟ آیا این شکست ناشی از خطای فنی، ضعف در اجرای سیاست یا عوامل ساختاری و سیاسی بوده است؟

اگرچه مطالعات متعددی به اقتصاد عصر پهلوی پرداخته‌اند، بیشتر این پژوهش‌ها یا براساس چارچوب‌های نظری خاصی انجام شده‌اند؛ مانند مقاله عابدینی و همکاران (۱۴۰۲) که با تکیه بر نظریه رشد متعادل، تحلیل خود را تا سال ۱۳۴۸ محدود کرده‌اند و یا به صورت صرفاً توصیفی و وقایع‌نگارانه بدون تبیین ساختاری یا تحلیل نقادانه، تنظیم شده‌اند. این پژوهش با تمرکز بر دوره بحرانی ۱۳۵۵ تا ۱۳۵۶ که به عنوان مقطعی کلیدی در تشدید تعارضات اقتصادی-سیاسی و تسریع نارضایتی‌های اجتماعی شناخته می‌شود، نسبت به دیگر پژوهش‌ها متمایز شده است. نوآوری اصلی این تحقیق در دو جنبه است: نخست استفاده تحلیلی و مستقیم از اسناد دست اول و منتشرنشده شورای اقتصاد که امکان واکاوی عمیق فرایند تصمیم‌گیری را فراهم می‌آورد؛ و دوم ارائه یک چارچوب تحلیلی منسجم مبتنی بر تضاد ساختاری میان

منطق تکنوکراتیک و منطق سیاسی رانتیر برای تبیین شکست سیاست‌گذاری. این رویکرد، تحلیل را از سطح خطاهای فنی فراتر برده و به ریشه‌های سیاسی و نهادی بحران تورم در آن دوره پرداخته است.

بحران تورم و «بیماری هلندی» در ایران: تحلیل ساختاری بحران اقتصادی دوره ۱۳۵۲

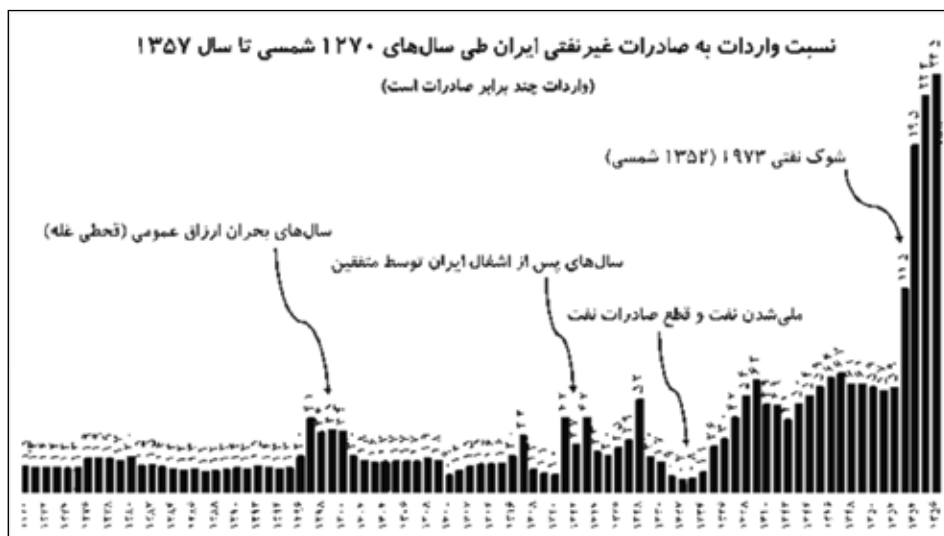
تا ۱۳۵۶

مفهوم «بیماری هلندی» برای نخستین بار توسط کوردن و نیری (Corden & Neary, 1982) توسعه یافت و به پدیده‌ای اشاره دارد که در آن، افزایش درآمدهای نفتی منجر به تضعیف بخش‌های قابل رقابت، از جمله صنعت و کشاورزی می‌شود. این پدیده از طریق دو مکانیسم اصلی عمل می‌کند: اثر هزینه و اثر تخصیص منابع. در اثر هزینه، افزایش درآمدهای نفتی، تقاضای کل را افزایش می‌دهد و به افزایش قیمت‌ها و نقدینگی منجر می‌شود. در اثر تخصیص منابع، منابع اقتصادی (نیروی کار و سرمایه) از بخش‌های قابل رقابت به سمت بخش‌های غیرقابل مبادله، مانند خدمات و مسکن جذب می‌شوند که به دلیل تقاضای بالاتر، سودآوری فوری‌تری دارند. در این دوره، اقتصاد ایران با چالش‌های تورمی شدیدی مواجه شد که ریشه در مدیریت نادرست درآمدهای نفتی داشت. پس از افزایش بی‌سابقه قیمت نفت در اوایل دهه ۱۳۵۰، دولت بدون برنامه‌ریزی صحیح، اقدام به تزریق حجم عظیمی از درآمدهای ارزی به اقتصاد داخلی کرد که منجر به رشد نامتوازن بخش‌های مختلف شد؛ به‌ویژه بخش خدمات با رشد ۷۰۳ درصدی سهم غالب ۴۳ درصدی در درآمد ملی را به خود اختصاص داد؛ درحالی‌که بخش‌های مولد مانند کشاورزی و صنعت با رشد کمتری مواجه بودند. این عدم تعادل اقتصادی همراه با افزایش شدید نقدینگی (بیش از ۶۰ درصد در برخی سال‌ها) و سیاست‌های انبساطی دولت، موجبات تورم را فراهم کرد (هیئت، ۱۳۵۳: ۷۹). از سال ۱۳۵۲ قیمت نفت به‌طور چشمگیری افزایش یافت. براساس آمار صندوق بین‌المللی پول، درآمدهای نفتی ایران از ۵٫۲ میلیارد دلار در سال ۱۳۵۲ به ۲۲٫۳ میلیارد دلار در ۱۳۵۵ رسید. این افزایش منجر به بازنگری در برنامه پنجم عمرانی شد. اعتبارات برنامه از حدود صد هزار میلیارد ریال به بیش از دویست هزار میلیارد ریال افزایش یافت (برنامه پنجم عمرانی، ۱۳۵۶: ۷۱۲۴؛ آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۲۶) و شرایطی مشابه بیماری هلندی شکل گرفت که فشار شدیدی بر بخش عرضه واقعی اقتصاد وارد کرد و به تورم تسری یافت. این شوک درآمدی، دولت را به سمت تجدید نظری شتابزده در برنامه پنجم عمرانی سوق داد و حجم اعتبارات آن را به بیش از دو برابر افزایش داد (لیلاز، ۱۳۹۲: ۱۵). هرچند افرادی مانند عبدالمجید مجیدی - رئیس وقت سازمان برنامه - معتقد بودند که تجدید نظر در برنامه به دلیل تغییر منابع مالی امری منطقی است

(مجیدی، ۱۳۸۲: ۱۵۷)، اما ابعاد این افزایش هزینه‌ها با ظرفیت‌های واقعی اقتصاد ایران هیچ تناسبی نداشت. این تصمیم بدون توجه به ظرفیت جذب محدود اقتصاد، شامل نیروی انسانی، زیرساخت‌های حمل‌ونقل و مدیریت پروژه، زمینه‌ساز بروز پدیده بیماری هلندی و یک بحران تورمی چندوجهی شد. از سوی دیگر، پیامدهای سیاست‌های صنعتی‌سازی شتابزده و تمرکز بر پروژه‌های عمرانی، کمبود نیروی کار در بخش کشاورزی و افزایش قیمت مسکن را به دنبال داشت. دولت با چندبرابر کردن هزینه‌های جاری و عمرانی تا ۴۰ درصد در سال ۱۳۵۱ و واردات گسترده کالاهای سرمایه‌ای، نه تنها نتوانست تورم جهانی را خنثی کند، بلکه با سیاست‌های انقباضی دیر هنگام، مانند جریمه‌های سنگین بر کسب و کارهای خرد، بحران را تشدید کرد (کیهان، ۱۷ اسفند ۱۳۵۶: شماره ۱۰۴۰۹، ص ۲). این شرایط به گونه‌ای شدت یافت که نرخ تورم از ۲۶ درصد در برنامه چهارم به ۲۴۰۹ درصد در برنامه پنجم رسید و زندگی طبقات متوسط و ضعیف را به شدت تحت تأثیر قرار داد (فوران، ۱۳۸۶: ۴۹۲). تحلیل دقیق‌تر نشان می‌دهد که بحران از سه کانال بهم‌پیوسته شکل گرفته بود:

الف. تورم ناشی از فشار تقاضا: تزریق گسترده درآمدهای نفتی به اقتصاد از طریق افزایش شدید هزینه‌های دولت، تقاضای کل را به سطحی فراتر از ظرفیت تولید داخلی (صنعت و کشاورزی) رساند. همان‌طور که محمد یگانه -رئیس وقت بانک مرکزی- تشخیص داده بود، منشأ اصلی نقدینگی، افزایش هزینه‌های دولت بود، درحالی که عرضه کالا متناسب با آن رشد نکرده بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۴/۰۱/۳۱: ۶). این گسست بین تقاضا و عرضه، پایه اولیه بحران تورمی را شکل داد.

ب. تأثیرات بیماری هلندی و تضعیف بخش‌های مولد: این افزایش تقاضا، منابع (نیروی کار و سرمایه) را به سمت بخش‌های غیرقابل مبادله، مانند خدمات و ساخت‌وساز سوق داد که سودآوری بالاتری داشتند. این اثر کشش منابع، به تضعیف بخش‌های مولد و قابل مبادله مانند کشاورزی و صنعت منجر شد. مهاجرت نیروی کار از روستاها به شهرها، کاهش تولیدات کشاورزی و افزایش وابستگی به واردات کالاهای اساسی، از پیامدهای مستقیم این پدیده بود که اسدالله علم نیز در خاطرات خود به کمبود ناشی از آن اشاره کرده است (علم، ۱۳۹۰: ۴/۶۰). نمودار زیر این وابستگی به واردات را نشان می‌دهد:



پ. تنگناهای عرضه و تورم ناشی از فشار هزینه: اقتصاد ایران با تنگناهای ساختاری جدی در زیربناهایی مانند بنادر، راه‌ها و همچنین کمبود نیروی انسانی ماهر مواجه بود. استقبال گسترده برای اجرای پروژه‌های عمرانی، تقاضا برای این منابع محدود را به شدت افزایش داد و به بالا رفتن هزینه‌های تولید و قیمت تمام‌شده پروژه‌ها انجامید. البته دولت تلاش می‌کرد برای توجیه این تورم، آن را به عوامل خارجی، مانند افزایش قیمت کالاهای وارداتی، نسبت دهد (پهلوی، ۱۳۶۵: ۸۰)، اما اسناد سازمان برنامه و بودجه نیز تأیید می‌کنند که علت اصلی تورم، عوامل داخلی و در تنگناهای زیربنایی، کمبود نیروی انسانی و محدودیت عرضه بوده است؛ درحالی‌که سهم تورم وارداتی تنها ۲۰ تا ۳۰ درصد برآورد می‌شد (ساکما، ۱۳۸۱/۲۲۰). این بحران با کاهش نسبی درآمدهای نفتی در اواخر سال ۱۳۵۴ تشدید شد. دولت که به هزینه‌های بالا عادت کرده بود، با کسری بودجه مواجه شد و برای تأمین آن به استقراض از بانک مرکزی روی آورد (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۴/۰۱/۳۱: ۶). این سیاست که به معنای چاپ پول بود، پایه پولی را به شدت افزایش داد و اقتصاد را در یک سیاست تورمی گرفتار کرد؛ جایی که افزایش قیمت‌ها انتظارات تورمی را تشدید کرد و آن انتظارات نیز به نوبه خود به افزایش بیشتر قیمت‌ها دامن زد. بنابراین پیامدهای تورم شتابان پس از شوک نفتی، ابعاد چندگانه‌ای داشت و به بی‌ثباتی ساختاری در اقتصاد و جامعه منجر شد.

این پیامدها در سه حوزه اصلی قابل بررسی است: اختلال در اجرای برنامه‌های توسعه؛ تشدید سیاست تورمی؛ و فرسایش اعتماد و واکنش‌های غیرمنسجم دولت.

نخست، تورم بالا به‌طور مستقیم اهداف برنامه پنجم عمرانی را تضعیف کرد. این برنامه که با پیش‌بینی نرخ تورم سالانه ۱۰ درصد طراحی شده بود، با رشد شدید قیمت‌ها مواجه شد که هزینه‌های اجرای پروژه‌ها را به شکل قابل توجهی افزایش داد. این امر منجر به بروز دعاوی متعدد میان پیمانکاران و دولت، توقف یا کندی اجرای طرح‌ها و در نهایت، عدم تحقق اهداف کمی برنامه گردید (ساکما، ۱۳۸۱/۲۲۰). در نتیجه، درآمدهای نفتی که به منظور تسریع توسعه تخصیص یافته بودند، از طریق ایجاد تورم به مانی برای همان توسعه تبدیل شدند. این تضاد، ناکارآمدی مدل توسعه مبتنی بر تزریق منابع مالی بدون توجه به ظرفیت جذب اقتصاد را آشکار ساخت.

دوم، بحران اقتصادی ایران در سال ۱۳۵۶ به نقطه اوج خود رسید (پارسونز، ۱۳۹۰: ۲۹). گزارش رئیس کل بانک مرکزی به شورای اقتصاد نشان می‌دهد که نرخ تورم سالانه از ۶۰۷ درصد در ابتدای سال ۱۳۵۵، به ۲۸۰۴ درصد در فروردین ۱۳۵۶ جهش کرده بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۰۳/۰۲: ۲). اقتصاد ایران در یک مارپیچ تورمی قرار گرفته بود؛ وضعیتی که در آن افزایش قیمت‌ها به شکل‌گیری انتظارات تورمی دامن زد و این انتظارات نیز به نوبه خود منجر به افزایش بیشتر سطح عمومی قیمت‌ها می‌شد. این پدیده به اختلال در سازوکار قیمت‌ها و بی‌ثباتی شدید در بازار انجامید. این بی‌ثباتی در گزارش‌های رسانه‌ای نیز بازتاب یافت؛ به گونه‌ای که برخی روزنامه‌ها از پایتخت با عنوان «شهر هزار نرخ» یاد کردند. گزارش‌ها حاکی از آن بود که قیمت اقلام اساسی مانند بادمجان حتی در طول روز نیز تغییر می‌کرد و اعتراضات مردم به نتیجه نمی‌رسید. این وضعیت، در کنار خاموشی‌های مکرر برق، نارضایتی عمومی را تشدید کرده بود؛ تا جایی که برخی مقامات نیز به صراحت از افزایش روزانه قیمت‌ها سخن می‌گفتند. در مقابل، دولت این کمبودها را مصنوعی می‌دانست و با اقداماتی مانند لغو مجوز واردکنندگان دارو، سعی در کنترل بازار داشت، اما این سیاست‌ها نه تنها مشکل را حل نکرد، بلکه بر آشفتگی اوضاع افزود (اطلاعات، ۹ تیر ۱۳۵۶: شماره ۱۵۳۵۰، ص ۵؛ راجی، ۱۳۸۷: ۸۲؛ کیهان، ۲۵ بهمن ۱۳۵۶: شماره ۱۰۳۹۱، ص ۲).

سوم، واکنش دولت در مواجهه با این بحران، نشان‌دهنده تضاد عمیق میان تحلیل‌های کارشناسی و ملاحظات سیاسی بود. درحالی که تکنوکرات‌هایی مانند عبدالمجید مجیدی راه حل را در اجرای سیاست انقباض مالی و کمتر خرج کردن دولت می‌دانستند (مجیدی، ۱۳۸۲: ۱۶۳)، اما ساختار سیاسی حاکم به دلیل هزینه‌های اجتماعی و سیاسی چنین سیاستی، تمایلی به پذیرش آن نداشت. این تضاد، نه تنها مانع از اجرای مؤثر سیاست‌های ضد تورمی شد، بلکه نشان‌دهنده بن‌بست ساختاری در فرایند سیاست‌گذاری بود که در آن، منطق اقتصادی به منطق قدرت و پرستیژ باخت.

معرفی شورای اقتصاد و نقش آن در سیاست‌گذاری اقتصادی

ایده تأسیس یک نهاد عالی برای هماهنگ‌سازی و تدوین سیاست‌های کلان اقتصادی در ایران، ریشه در آرمان‌های مدرن‌سازی دولت داشت و برای اولین بار در سال ۱۳۱۶ با تشکیل «شورای اقتصاد» عینیت یافت. این شورا در دوره‌ای متولد شد که دولت رضاشاه پس از یک دهه تثبیت قدرت، به دنبال تسریع در نوسازی اقتصادی و صنعتی کشور بود. اساسنامه این شورا که در فروردین ۱۳۱۶ به تصویب هیئت وزیران رسید، اهداف بلندی را دنبال می‌کرد: «تمرکز بر مطالعات اقتصادی»، «بررسی کامل مسائل مؤثر در زندگی اقتصادی کشور» و استفاده از نظریات و اطلاعات افراد بصیر و باصلاحیت برای تدوین یک برنامه مشخص (ساکما، ۱۳۵۳۸/۲۴۰). درواقع، همان‌طور که ابوالحسن ابتهاج -اولین رئیس دبیرخانه شورا- در خاطرات خود ذکر کرده، هدف اصلی جلوگیری از تشتت در امور اقتصادی و تبدیل فعالیت‌های پراکنده به یک برنامه موزون بود (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۰). ترکیب اعضای شورا که شامل رئیس‌الوزراء، وزرای کلیدی اقتصادی و رؤسای بانک‌های دولتی بود و همچنین وظایف گسترده آن که از بررسی طرح‌های عمرانی تا اظهارنظر در لوایح اقتصادی را در برمی‌گرفت (ساکما، ۷۳۲۲۹۳۵؛ بانک ملی ایران، ۱۳۲۷: ۴)، نشان از آن داشت که این نهاد قرار بود به مغز متفکر اقتصادی دولت تبدیل شود و رویکردی کارشناسانه و تکنوکراتیک را در سیاست‌گذاری نهادینه سازد، اما آرمان تکنوکراتیک مبنی بر سیاست‌گذاری عقلانی و متمرکز به سرعت، با موانع ساختاری در نظام سیاسی وقت مواجه گردید. اصلی‌ترین چالش، ساختار قدرت مطلقه و غلبه اراده فردی رضاشاه بر فرایندهای نهادینه بود. ابوالحسن ابتهاج به عنوان یکی از اعضای کلیدی، شکست این نهاد را ناشی از عدم باور بنیادین شاه به ضرورت برنامه‌ریزی تفویض‌شده می‌دانست و نقل کرده است که رضاشاه معتقد بود: «کلیه کارهایی که در راه اصلاحات صنعتی و اقتصادی ایران لازم به عمل آید می‌بایستی به ابتکار و دستور او باشد» (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۰۴-۳۰۳). این رویکرد که مشخصه نظام‌های حکمرانی پاتریمونیال است، به‌طور بنیادین با فلسفه وجودی یک نهاد برنامه‌ریز مستقل در تضاد قرار داشت. در کنار این مانع اصلی، مقاومت بوروکراسی سنتی نیز مشهود بود. در نهایت، تضاد میان آرمان برنامه‌ریزی و واقعیت قدرت متمرکز، منجر به آن شد که این تجربه نخستین با توقف جلسات به دستور مستقیم شاه در سال ۱۳۱۷، ناکام بماند (بوستاک و جونز، ۱۳۹۵: ۱۴۶). پس از شهریور ۱۳۲۰ و در فضای سیاسی جدید، ایده برنامه‌ریزی اقتصادی متمرکز مجدداً مطرح شد. این ضرورت منجر به تشکیل «شورای عالی اقتصاد» در سال ۱۳۲۴ گردید (ساکما، ۶۹۱۹۳/۳۱۰). نقطه عطف در این مسیر، تأسیس «سازمان برنامه» در سال ۱۳۲۷ به عنوان نهاد تخصصی تدوین و اجرای برنامه‌های عمرانی بود (توفیق، ۱۳۵۹: ۲۰). این سازمان به‌ویژه

پس از انتصاب ابوالحسن ابتهاج در سال ۱۳۳۳، به کانون اصلی تفکر تکنوکراتیک در ایران تبدیل شد و در پی حاکم کردن منطق اقتصادی بر فرایند تخصیص منابع بود (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۳۲۹). با این حال، ناهماهنگی ساختاری میان نهاد برنامه‌ریزی و دیگر مراکز قدرت در دولت، همچنان یک چالش اساسی بود. در دوره نخست‌وزیری علی امینی، تلاش برای تمرکز بودجه عمرانی و جاری در سازمان برنامه، با مقاومت‌های جدی مواجه شد. شورای اقتصاد در این دوره به عنوان یک نهاد مشورتی به فعالیت خود ادامه داد (ساکما، ۱۳۴۰/۷۷۰۰۵). شورای اقتصاد و بعدها سازمان برنامه به عنوان نهادهای تکنوکراتیک، همواره در تلاش بودند تا منطق اقتصادی را بر تصمیم‌گیری‌ها حاکم کنند، اما این تلاش به‌طور مداوم با اراده سیاسی شاه، مقاومت بوروکراتیک و رقابت شدید دستگاه‌های اجرایی برای کسب منابع برخورد می‌کرد. این تضاد ساختاری که از دوره رضاشاه شکل گرفته بود، در سال‌های پایانی حکومت پهلوی دوم و در بحبوحه افزایش درآمدهای نفتی به اوج خود رسید و به عامل اصلی شکست سیاست‌های ضد تورمی در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ تبدیل شد.

تدابیر و تصمیمات شورای اقتصاد برای کنترل تورم

تجدید نظر در طرح‌های عمرانی: سیاست محوری برای مهار تورم

در مواجهه با بحران تورم فزاینده در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶، شورای اقتصاد به عنوان بالاترین نهاد تصمیم‌گیری اقتصادی کشور، به کانون اصلی تدوین و اجرای سیاست‌های مقابله‌ای تبدیل شد. این شورا که متشکل از تکنوکرات‌هایی چون عبدالمجید مجیدی رئیس سازمان برنامه و بودجه و نمایندگان بانک مرکزی بود، با تشخیص ریشه‌های تورم در فشار تقاضایی ناشی از افزایش نقدینگی و مخارج بی‌رویه دولتی، به طراحی یک بسته سیاستی انقباضی پرداخت (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۰۳/۲۳: ۲). این تشخیص مبتنی بر اصول اقتصاد کلان، نشان‌دهنده درک روشن تکنوکرات‌ها از ماهیت بحران بود. آنها دریافته بودند که تورم در آن دوره عمدتاً تقاضامحور است و نه ناشی از کمبود عرضه کالاها در سطح کلان اقتصاد. بنابراین راهکار اصلی کاهش فشار تقاضا، کنترل مخارج دولت و مهار رشد نقدینگی بود. سیاست محوری شورا، بازنگری اساسی در طرح‌های عمرانی بود که به عنوان بزرگ‌ترین منبع مخارج دولت شناخته می‌شد (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۳/۲۳: ۲). منطق تکنوکرات‌ها ساده و مبتنی بر اصول اقتصادی بود: «دولت باید کمتر خرج کند» (مجیدی، ۱۳۸۲: ۱۶۳). این امر مستلزم اولویت‌بندی قاطع طرح‌ها، توقف یا تعویق پروژه‌های غیرضروری و پرهزینه و تمرکز منابع بر پروژه‌های حیاتی بود. این سیاست به‌طور رسمی در جلسات شورا مطرح شد و حتی با تأیید اولیه محمدرضاشاه همراه بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۳/۱۶: ۸). با این حال، این تأیید صرفاً کلامی بود و در

عمل، شاه تمایلی به توقف پروژه‌های بزرگ نداشت که نماد تمدن بزرگ و قدرت‌نمایی رژیم بودند. دستورات او اغلب به مسائل جزئی مانند تخصیص سیمان به نیروهای نظامی محدود می‌شد و به هسته اصلی مشکل، یعنی حجم عظیم سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی دست نمی‌زد (همان، ۸). این تناقض بین دستورات کلی برای مهار تورم و اصرار بر اجرای پروژه‌های تورم‌زا، سیاست‌گذاری را به بن‌بست کامل کشاند.

مباحث شورا به سرعت بر دو تنگنای اصلی متمرکز شد: کمبود شدید سیمان و کمبود نیروی انسانی ماهر. فشار تقاضای عظیم بخش ساختمان که به تنهایی بیش از نیمی از عرضه جدید نیروی کار را جذب کرده بود، این دو منبع را به شدت کمیاب و گران کرد (ساکما، ۸۶۹۹/۲۲۰). از این رو، تصمیمات شورا بر اولویت‌بندی تخصیص سیمان به پروژه‌های ضروری و تلاش برای مدیریت تقاضای نیروی انسانی متمرکز شد. پیشنهادهایی مانند تشویق ساخت مسکن برای طبقات کم‌درآمد با مترائ مشخص و استفاده از مصالح جایگزین، همگی در راستای مدیریت این تنگناها و کاهش فشار بر بخش ساختمان بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۳/۲۳: ۱۳). با وجود طراحی منطقی این بسته سیاستی، اجرای آن در عمل با موانع ساختاری و سیاسی حل‌نشده روبه‌رو شد و در نهایت شکست خورد. شکست سیاست‌های شورای اقتصاد را می‌توان در دو سطح اصلی تحلیل کرد. نخست، غلبه منطق سیاسی بر منطق اقتصادی است. هرچند شاه در ظاهر با کاهش هزینه‌ها موافقت کرده بود، اما در عمل تمایلی به توقف یا تعویق پروژه‌های بزرگ و پرستیژی که نماد «تمدن بزرگ» و قدرت‌نمایی رژیم بودند، نداشت. شاه معتقد بود «نسل آینده را نباید فدای نسل کنونی کرد» و اولویت با پروژه‌های زیربنایی و نظامی بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۵/۳/۱۸: ۱۷). این دیدگاه با تأکید شورا بر کنترل تورم و کاهش مخارج در تضاد بود. این تضاد نشان‌دهنده دو دیدگاه متفاوت به توسعه است: از یک سو، الگوی کلان‌نگر که بر پروژه‌های زیربنایی بلندمدت تمرکز داشت و از سوی دیگر، الگوی متوازن تکنوکرات‌ها که بر لزوم پاسخ‌گویی به نیازهای فوری و کنترل تورم تأکید می‌کرد. دومین سطح، ناهماهنگی و رقابت ویرانگر دستگاه‌های اجرایی بود. سازمان برنامه و بودجه به عنوان نهاد برنامه‌ریز مرکزی در برابر وزارتخانه‌ها و به‌ویژه نیروهای مسلح که بودجه و قدرت چانه‌زنی بالایی در ساختار رانتیر داشتند، از اقتدار کافی برخوردار نبود. نمونه بارز این تضاد مناظره میان عبدالمجید مجیدی و فرماندهان نظامی در شورای اقتصاد است. درحالی‌که مجیدی بر لزوم تعدیل برنامه‌ها به دلیل کمبود نیروی انسانی و منابع ملی تأکید می‌کرد، فرمانده نیروی هوایی با بی‌اعتنایی کامل به تنگناهای ملی و منطق اقتصادی، از واردات کارگر از پاکستان برای پروژه‌های خود سخن می‌گفت (مجیدی، ۱۳۸۲: ۴۳۶). این دیدگاه بخشی‌نگر که در آن هر دستگاه تنها به دنبال پیشبرد برنامه‌های عظیم خود و کسب سهم حداکثری از رانت نفت بود،

عملاً هرگونه تلاش برای ایجاد یک برنامه مالی منسجم و ملی را خنثی می‌کرد و به بی‌انضباطی مالی دامن می‌زد.

اعمال سیاست‌های مالی و پولی به منظور مبارزه با تورم

در پاسخ به بحران تورم فزاینده، شورای اقتصاد در سال ۱۳۵۶ یک بستهٔ سیاستی دووجهی را تدوین کرد که همزمان مهار تقاضای کل و افزایش عرضه را هدف قرار داده بود. این بسته که محصول تفکر تکنوکراتیک حاکم بر سازمان برنامه و بانک مرکزی بود، در ظاهر مجموعه‌ای جامع و منطقی از سیاست‌های اقتصادی به نظر می‌رسید. با این حال، تحلیل عمیق‌تر نشان می‌دهد که این سیاست‌ها از همان ابتدا با تناقضات درونی و موانع ساختاری عمیق روبه‌رو بودند که در نهایت به شکست کامل آنها انجامید.

هستهٔ اصلی راهکار شورای اقتصاد برای مقابله با تورم، کاهش فشار تقاضا از طریق سیاست‌های انقباضی بود. این سیاست‌ها در دو حوزهٔ اصلی طراحی شدند: بازنگری جدی در برنامه‌های عمرانی، احتراز قاطع از آغاز طرح‌های جدید؛ و کنترل شدید قراردادهای ساختمانی دولتی (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۰۴/۲۰: ۲-۳). مهم‌ترین تصمیم در این حوزه، تأخیر دو ساله در اجرای پروژه عظیم شهستان پهلوی بود که نشان از تلاش برای مهار بلندپروازی‌های غیراقتصادی داشت (همان، ۱۲). با این حال همان‌طور که پیشتر اشاره شد، این سیاست در عمل با مقاومت سرسختانهٔ شخص شاه و دستگاه‌های اجرایی قدرتمند روبه‌رو شد و هرگز به‌طور کامل و با قاطعیت اجرا نگردید.

همزمان با سیاست مالی، بانک مرکزی مأموریت یافت رشد نقدینگی در بخش خصوصی را مهار کند. سیاست‌های پیشنهادی شامل افزایش یک درصدی نرخ بهره برای تشویق پس‌انداز و محدود کردن رشد اعتبارات بانکی به سقف ۲۰ تا ۲۵ درصد بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۰۳/۰۲: ۱۵-۱۷)، اما مشکل اصلی و بنیادین در اینجا نه کمیت اعتبارات، بلکه کیفیت و جهت‌گیری آن بود. گزارش‌های خود بانک مرکزی به وضوح نشان می‌داد که بخش بزرگی از این اعتبارات، به جای سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد صنعتی و کشاورزی، به سمت دلالتی و سفته‌بازی در بازار زمین و مسکن سرازیر می‌شد. این انحراف منابع که ریشه در ساختار فعالیت‌های غیرمولد داشت، سیاست پولی را از دو بُعد بی‌اثر می‌کرد: هم به دلیل عدم افزایش تولید کالا، به تورم دامن می‌زد و هم با ایجاد حباب‌های قیمتی در مسکن، شاخص هزینهٔ زندگی را به شدت بالا می‌برد (همان، ۱۰). درواقع، بانک‌ها عملاً به موتور محرک تورم مسکن و تشدید نابرابری اجتماعی تبدیل شده بودند.

ج. سیاست‌های تقویت عرضه

وجه دوم بسته‌ی سیاستی شورا، تمرکز بر رفع تنگنایهای طرف عرضه بود. این سیاست‌ها که در حوزه‌های صنعت، ساختمان و کشاورزی طراحی شده بودند، به دنبال افزایش تولید و روان‌سازی توزیع بودند.

در حوزه صنعت و ساختمان

تصمیمات شامل اولویت‌بندی در تخصیص برق و سیمان به صنایع، تشویق به استفاده از تکنولوژی‌های جدید ساختمانی و آموزش نیروی کار ماهر بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، ۱۳۵۶/۴/۲۰: ۴-۵). با این حال، این سیاست‌ها با یک تناقض بنیادین روبه‌رو بودند: چگونه می‌توان همزمان هم سیاست انقباضی (کاهش فعالیت‌های ساختمانی) را اجرا کرد و هم عرضه‌ی مصالح ساختمانی را افزایش داد؟ این سیاست‌ها در عمل یکدیگر را خنثی می‌کردند. علاوه بر این، کمبود زیرساخت‌های اساسی مانند برق و ظرفیت بنادر که خود محصول برنامه‌ریزی نامتوازن سال‌های قبل بود، مانع اصلی بر سر راه افزایش تولید صنعتی بود.

در حوزه کشاورزی

سیاست‌هایی مانند اولویت‌بندی طرح‌های کشاورزی و بهبود شبکه توزیع مطرح شد، اما مهم‌ترین سیاست در این بخش، تأکید بر «اجرای بهتر اصل چهاردهم انقلاب» و «قبول انعطاف در مورد کالاهای اساسی» بود. این درواقع اعترافی ضمنی به شکست سیاست کنترل دستوری قیمت‌ها بود. اصل چهاردهم (مبارزه با گران‌فروشی) که به عنوان راهکاری برای حمایت از مصرف‌کننده معرفی شده بود (ساکما، ۱۳۵۵/۳: ۲۳۰)، در عمل با سرکوب قیمت‌ها، انگیزه‌ی تولید را از کشاورزان و تولیدکنندگان گرفته و به کمبود کالا دامن زده بود. اکنون شورا تلاش می‌کرد با ایجاد «انعطاف» در قیمت‌ها، این اشتباه را جبران کند، اما این کار بسیار دیر و در شرایطی انجام شد که اعتماد بخش تولیدی به دولت از بین رفته بود. شورای اقتصاد علی‌رغم ارائه‌ی مجموعه‌ای جامع از راهکارها، در یک بن‌بست ساختاری گرفتار بود. سیاست‌های مهار تقاضای آن، توسط ساختار سیاسی و اقتصاد رانتی بی‌اثر می‌شد و سیاست‌های تقویت عرضه‌ی آن نیز با تنگنایهای زیربنایی و پیامدهای مخرب سیاست‌های پیشین خنثی می‌گردید.

ارزیابی جامع اثربخشی و نقاط ضعف ساختاری تصمیمات شورای اقتصاد

با وجود تلاش‌های شورای اقتصاد برای تدوین سیاست‌های ضد تورمی مبتنی بر اصول اقتصادی، تحلیل عمیق عملکرد آن در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ به وضوح نشان می‌دهد که ناکامی در مهار تورم، ریشه در فقدان دانش تخصصی یا راهکارهای فنی نادرست نداشت، بلکه محصول نقاط ضعف ساختاری عمیق و مزمن بود که در بستر نظام سیاسی-اداری حاکم ریشه دوانیده بود. این موانع ساختاری که تجلی واقعی

تضاد میان منطق تکنوکراتیک و ماهیت دولت رانتیر بود، عملاً هرگونه تلاش برای سیاست‌گذاری عقلانی، منسجم و اثربخش را از ابتدا بی‌اثر می‌ساخت. این بن‌بست‌های ساختاری را می‌توان در پنج محور کلیدی تحلیل کرد:

تفوق بلامنازع اراده فردی بر منطق کارشناسی

نخستین و بنیادین‌ترین مانع ساختاری، ساختار متمرکز تصمیم‌گیری بود که در آن، اراده سیاسی نهایی بر تحلیل‌های کارشناسی و فرایندهای نهادینه، اولویت داشت. اگرچه نهادهایی مانند سازمان برنامه و شورای اقتصاد، برای ایجاد یک نظام تصمیم‌گیری عقلانی تأسیس شده بودند، اما در عمل، تصمیمات استراتژیک اقتصادی تحت تأثیر ملاحظات سیاسی کلان قرار می‌گرفت. تدوین و اجرای پنج برنامه عمرانی، نشان‌دهنده پذیرش اصل برنامه‌ریزی به عنوان یکی از ارکان مدرنیزاسیون در ساختار حکومت پهلوی بود اما در عمل، این پذیرش با یک دوگانگی ساختاری عمیق همراه بود. استقلال و اقتدار نهادهای کارشناسی مانند سازمان برنامه، به‌طور مداوم با محدودیت‌های جدی مواجه می‌شد. این تنش ساختاری، به‌ویژه در مقاطعی که الزامات فنی برنامه (مانند کنترل هزینه‌ها یا اولویت‌بندی پروژه‌ها) با اهداف سیاسی کوتاه‌مدت یا پروژه‌های استراتژیک مورد نظر شخص شاه در تعارض قرار می‌گرفت به وضوح نمایان می‌شد. در چنین شرایطی منطق کارشناسی در برابر ملاحظات سیاسی، در اولویت دوم قرار می‌گرفت و این امر اثربخشی نهاد برنامه‌ریز را به شدت تضعیف می‌کرد. این رویکرد ریشه در منطق حاکم بر دولت‌های پاتریمونیل داشت که در آن، حفظ حداکثر انعطاف‌پذیری برای مرکز قدرت سیاسی، بر پایبندی به قواعد نهادینه اولویت دارد. نمونه بارز این اولویت‌بندی، طرح مسئله تغییر ساختار سازمان برنامه و تبدیل آن به یک دستگاه صرفاً مشورتی در بدنه نخست‌وزیری بود (یگانه، ۱۳۸۵: ۲۷۲؛ صورتجلسات شورای اقتصاد، ۱۴ شهریور ۱۳۵۶: ۳۰). ترجیح بر آن بود که تخصیص منابع به صورت سالانه و از طریق وزارتخانه‌ها که تحت نفوذ مستقیم‌تری قرار داشتند، صورت گیرد تا از طریق یک برنامه جامع بلندمدت که می‌توانست به عنوان یک محدودیت نهادی بر تصمیمات سیاسی عمل کند. این سازوکار در عمل به معنای جلوگیری از محدود شدن اراده سیاسی توسط قواعد و رویه‌های کارشناسی بود و استقلال عمل نهادهای تکنوکراتیک را به حداقل می‌رساند.

گزارش‌های صریح و کارشناسانه تکنوکرات‌ها - که واقعیت‌های دشوار و تنگنای اقتصادی را بیان می‌کردند - اغلب با واکنش تند، رنجش و حتی تحقیر شاه مواجه می‌شد. هم ابوالحسن ابتهاج در دهه‌های قبل و هم عبدالمجید مجیدی در دوره مورد بحث، تجربه کرده بودند که صراحت لهجه در جلسات شورای اقتصاد، امری ناخوشایند برای شاه بود (ابتهاج، ۱۳۷۱: ۴۳۱؛ مجیدی، ۱۳۸۲: ۴۳۶).

این فضا عملاً امکان مشورت واقعی و ارائه بازخوردهای انتقادی را از بین می‌برد و شورای اقتصاد را به نهادهی صرفاً تشریفاتی برای تأیید تصمیمات از پیش گرفته‌شده تبدیل می‌کرد که کارایی آن را به شدت کاهش می‌داد.

همان‌طور که پیشتر گفته شد، شاه علاقه زیادی به پروژه‌های عظیم، چشمگیر و نمادین داشت که بازدهی اقتصادی مشخصی نداشتند، اما می‌توانستند ایران را به عنوان یک قدرت نوظهور و پیشرفته در صحنه جهانی معرفی کنند. او نظرات کارشناسی را که اجرای این پروژه‌ها را به دلیل محدودیت منابع یا بازدهی نامعلوم به چالش می‌کشید، بر نمی‌تافت. برخورد تحقیرآمیز و تند او با مصطفی تجدد-وزیر بازرگانی- در شورای اقتصاد صرفاً به دلیل انتقاد از سازمان برنامه، نشان‌دهنده فضایی بود که در آن هرگونه مخالفت با اراده حاکم به شدت سرکوب می‌شد (ابتهج، ۱۳۷۱: ۴۳۸). بدین ترتیب، تکنوکرات‌ها به جای ایفای نقش سیاست‌گذار مستقل و عقلانی، به مجریان بلامنازع اوامر شاه تبدیل شده بودند؛ وضعیتی که هرگونه تلاش برای انضباط مالی و مهار تورم را از ابتدا محکوم به شکست می‌کرد.

بوروکراسی ناهماهنگ: جنگ بر سر منابع و تضعیف نهاد برنامه‌ریز

دومین عامل ساختاری که اجرای سیاست‌های ضد تورمی شورای اقتصاد را با شکست مواجه کرد، ماهیت تجزیه‌یافته و رقابتی بوروکراسی دولتی در دوره پایانی حکومت پهلوی بود. در چارچوب یک نظام رانتی که منابع اقتصادی عمده آن از طریق درآمدهای نفتی غیرمولد تأمین می‌شد، نهادهای اجرایی به جای عملکرد هماهنگ و مبتنی بر اهداف ملی، به بازیگرانی مستقل و منفعت‌جو تبدیل شدند که هر یک در تلاش بودند سهم بیشتری از بودجه و منابع ملی را به نفع طرح‌های بخشی خود جذب کنند. این پویایی که می‌توان آن را به عنوان جنگ قدرت بوروکراتیک تحلیل کرد، به تضعیف جدی نهاد برنامه‌ریزی مرکزی، یعنی سازمان برنامه و بودجه و در نتیجه، ناکارآمدی سیاست‌گذاری اقتصادی کلان منجر شد. هرچند سازمان برنامه وظیفه داشت بودجه کل کشور و نیازهای ارزی را به صورت یکپارچه تهیه و مدیریت کند (ساکما، ۲۰/۲۱۷۵)، اما در عمل، دستگاه‌های قدرتمند و دارای نفوذ اغلب این فرایند را دور می‌زدند. همان‌طور که هوشنگ انصاری - وزیر اقتصاد وقت - در شورای اقتصاد اشاره کرد، مشکل اصلی نه اعتبارات مصوب، بلکه «تعهداتی است که توسط دستگاه‌ها خارج از اعتبارات بودجه ایجاد می‌شود» (صورتجلسات شورای اقتصاد، ۱۳۵۵: ۲۵-۲۴). این بدان معنا بود که وزارتخانه‌ها، به‌ویژه نهادهای نزدیک به دربار و نیروهای نظامی، با دور زدن مسیرهای رسمی و با اتکا به ارتباط مستقیم با شاه یا نخست‌وزیر، برای پروژه‌های عظیم خود تعهدات مالی خارج از چارچوب بودجه اخذ می‌کردند و سازمان برنامه را در برابر واقعیات انجام‌شده قرار می‌دادند. این امر هرگونه تلاش برای کنترل هزینه‌های

دولت و ایجاد انضباط مالی را از ابتدا محکوم به شکست می‌کرد. هر وزیر یا رئیس سازمان، موفقیت خود را تنها در اجرای پروژه‌های دستگاه متبوع خود می‌دید، نه در تحقق اهداف کلان اقتصادی؛ مانند کنترل تورم یا مدیریت پایدار منابع. این دیدگاه بخشی‌نگر و کوتاه‌بینانه عملاً سیاست‌گذاری کلان اقتصادی را گروگان گرفته بود و باعث می‌شد هشدارهای سازمان برنامه در مورد محدودیت منابع ملی (مانند نیروی انسانی، سیمان، ظرفیت بنادر) به سادگی نادیده گرفته شود. عبدالمجید مجیدی به درستی این گرفتاری را چنین توصیف کرد که دستگاه‌های اجرایی، تلاش سازمان برنامه برای حفظ «تعادل و توازن» در کل اقتصاد را به مثابه مانع‌تراشی در برابر کار خود می‌دیدند (مجیدی، ۱۳۸۲: ۱۵۸). این تضاد منافع شدید، مانع از شکل‌گیری یک اجماع ملی برای اجرای سیاست‌های انقباضی می‌شد؛ زیرا هر دستگاهی کاهش بودجه را تنها برای دیگران می‌خواست، نه برای خود.

نهادهایی که برای ایجاد هماهنگی در نظام بوروکراتیک طراحی شده بودند، مانند «شورای سفارشات» که وظیفه بررسی بودجه ارزی را داشت، در سال‌های پایانی به دلیل همین رقابت‌ها و تداخل وظایف کارایی خود را از دست داده بودند و کمتر تشکیل می‌شدند (ساکما، ۲۰۱۷۵/۲۲۰). در غیاب یک مرجع قدرتمند و هماهنگ‌کننده که بتواند بر همه دستگاه‌ها اعمال اقتدار کند (نقشی که سازمان برنامه در تئوری باید ایفا می‌کرد، اما در عمل فاقد آن بود)، نظام اداری کشور به مجموعه‌ای از جزایر جدا از هم و بی‌نظم تبدیل شده بود که هر یک ساز خود را می‌زدند. این بوروکراسی ناهماهنگ و رقیب، بستر مناسبی برای رشد بی‌رویه و لجام‌گسیخته مخارج دولت و در نتیجه، تشدید تورم فراهم آورد. شکاف عمیق میان «تصمیم‌گیری» در شورای اقتصاد و «اجرا» در بدنه دولت، یکی از دلایل اصلی ناکامی در مهار بحران اقتصادی بود.

تخصیص نامتوازن منابع مالی به طرح‌ها یا پروژه‌ها

سومین عامل ساختاری که سیاست‌گذاری اقتصادی را به بن‌بست می‌کشاند، تخصیص نامتوازن و ناهنجار منابع مالی بود که ریشه در یک منطق سیاسی حاکم بر دولت رانتیر داشت. در این منطق، پروژه‌های چشمگیر عمداً بر نیازهای زیربنایی و اساسی جامعه ارجحیت داده می‌شدند. این رویکرد که توسط شخص شاه هدایت می‌شد، باعث هدررفت عظیم منابع، تشدید تنگناهای اقتصادی و نهایتاً بی‌اثر شدن سیاست‌های ضد تورمی می‌گردید. همان‌طور که محمد یگانه و عبدالمجید مجیدی در خاطرات خود شهادت داده‌اند، شاه علاقه زیادی به طرح‌های بزرگی داشت که بتواند ایران را به عنوان یک قدرت نوظهور و پیشرفته به جهانیان معرفی کند (گودرزی و دیگران، ۱۳۸۱). پروژه‌هایی مانند نیروگاه‌های اتمی، پایگاه‌های دریایی عظیم در چابهار و بندرعباس، توسعه ذوب‌آهن و خطوط لوله گاز به اروپا،

در صدر اولویت‌های او قرار داشتند. شاه باصراحت در شورای اقتصاد اعلام می‌کرد که ابتدا باید این «طرح‌های بزرگ را به نتیجه برسانم» و سپس به مسائل رفاهی و تأسیسات شهری و روستایی پرداخته شود. این پروژه‌های کلان و بعضاً بی‌بازده اقتصادی، حجم عظیمی از سرمایه، نیروی انسانی ماهر و ارز خارجی را می‌بلعیدند؛ درحالی‌که بازدهی واقعی و ملموس آنها یا بسیار بلندمدت و گاهی نامشخص بود و یا اساساً با نیازهای واقعی جامعه و توان جذب اقتصاد همخوانی نداشت. این امر باعث می‌شد منابع کافی برای پروژه‌های زودبازده و ضروری که می‌توانستند نیازهای فوری جامعه را برطرف کنند و از فشار تورم بکاهند، باقی نماند. این رویکرد، نشان از اولویت‌گذاری بر نمایش قدرت و شکوه، بیش از توسعه متوازن و رفع نیازهای فوری جامعه داشت. تکنوکرات‌های سازمان برنامه به‌ویژه عبدالمجید مجیدی، به خوبی متوجه این عدم توازن بودند. مجیدی در پاسخ به شاه، تلاش می‌کرد تمایز میان انواع سرمایه‌گذاری را مشخص کند. او استدلال می‌کرد که «نکته اساسی، ترکیب سرمایه‌گذاری‌های ماست. باید میان سرمایه‌گذاری‌های مولد و سرمایه‌گذاری‌هایی که در بلندمدت به نتیجه می‌انجامند، تعادل و توازن پدید آید» (صورتجلسه شورای اقتصاد، مورخه ۱۳۵۵/۰۳/۱۸: ۱۶-۱۷). منطق او این بود که برای مهار تورم و پاسخ به نیازهای فوری جامعه، نمی‌توان همه منابع را صرف پروژه‌هایی کرد که شاید دهه‌ها بعد به ثمر بنشینند. سرمایه‌گذاری در کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط، مسکن ارزان‌قیمت و زیرساخت‌های حمل‌ونقل داخلی و توزیع، پروژه‌هایی «زودبازده» بودند که می‌توانستند به سرعت طرف عرضه را تقویت کنند و از فشار قیمت‌ها بکاهند. پاسخ شاه به این استدلال، کلید درک بن‌بست سیاست‌گذاری است: او سرمایه‌گذاری‌های زودبازده را «مسئولیت و مأموریت بخش خصوصی» عنوان کرد و گفت دولت باید بر امور زیربنایی و صنعتی تمرکز کند (همان، همان‌جا). این پاسخ ریشه در ایدئولوژی شاه مبنی بر دولت به مثابه محرک اصلی توسعه صنعتی سنگین و نادیده گرفتن نقش بازار و بخش خصوصی در تأمین نیازهای اولیه داشت.

تمرکز بر الگوی توسعه مبتنی بر پروژه‌های بلندپروازانه و کم‌توجهی به توازن بخشی در برنامه‌ریزی اقتصادی، چالش‌های ساختاری متعددی را به همراه داشت. این رویکرد نه تنها موجب تشدید محدودیت‌های موجود در نظام اقتصادی شد، بلکه با عدم تعادل در عرضه کالاهای اساسی، به افزایش نرخ تورم دامن زد. از سوی دیگر، تقاضای فزاینده برای نیروی کار متخصص در پی اجرای طرح‌های بزرگ، کشور را با کمبود شدید نیروی انسانی ماهر مواجه ساخت. براساس گزارش‌های رسمی، این به حدی بود که مقامات صنفی از نیاز به جذب ده‌ها هزار متخصص خارجی سخن می‌گفتند (لیلاز، ۱۳۹۲: ۳۸۱). این شرایط دو پیامد عمده داشت: نخست آنکه وابستگی فنی و تخصصی به خارج

افزایش یافت؛ و دوم آنکه خروج ارز برای تأمین نیروی متخصص، فشار مضاعفی بر تراز پرداخت‌ها وارد کرد. همزمان، اولویت‌دهی به پروژه‌های کلان درحالی که نیازهای فوری و ملموس جامعه به‌ویژه در حوزه معیشت مورد غفلت قرار می‌گرفت، به احساس بی‌توجهی در میان اقشار مختلف جامعه دامن زد. این ناهمخوانی بین سرمایه‌گذاری‌های کلان و بهبود شرایط زندگی روزمره، به تشدید نارضایتی‌های اجتماعی منجر شد و بر چالش‌های اقتصادی موجود افزود. به این ترتیب، عدم توازن در تخصیص منابع را می‌توان ناشی از جهت‌گیری‌های سیاست‌گذاری دانست که تأثیرات قابل توجهی بر شاخص‌های کلان اقتصادی و فضای اجتماعی بر جای گذاشت.

افزایش حجم اعتبارات بانکی و تمرکز بر سرمایه‌گذاری در امور ساختمانی به جای تولید

چهارمین نقطه ضعف ساختاری و شاید مهلک‌ترین ضربه بر پیکر سیاست‌های ضد تورمی شورای اقتصاد، کارکرد معیوب و منحرف‌شده نظام بانکی بود که عملاً به یکی از موتورهای اصلی تورم تبدیل شده بود. درحالی که سیاست پولی شورا به دنبال مهار نقدینگی بود، ساختار رانتی اقتصاد و سودآوری نجومی فعالیت‌های سفته‌بازانه، باعث شد نظام بانکی عملاً به موتور محرک تورم، به‌ویژه در بخش زمین و مسکن تبدیل شود. این امر، نه تنها سیاست‌های انقباضی را بی‌اثر می‌کرد، بلکه به نابرابری اجتماعی نیز دامن می‌زد. با وجود توصیه‌های بانک مرکزی برای محدود کردن رشد اعتبارات به سقف ۲۵ درصد، حجم واقعی اعتبارات در سال ۱۳۵۵ به حدود ۳۸ درصد رسید. البته فاجعه اصلی نه تنها در کمیت، بلکه در کیفیت و مسیر هدایت این اعتبارات بود. گزارش تکان‌دهنده‌ای که در شورای اقتصاد مورخ ۲ خرداد ۱۳۵۶ قرائت شد، به وضوح نشان می‌داد که «قسمت اعظم اعتبارات دریافتی واحدهای تولیدی... به جای آنکه صرف تولید شود، به سرمایه‌گذاری در امور ساختمانی و زمین تخصیص داده شده بود» (صورتجلسه شورای اقتصاد، مورخه ۱۳۵۶/۰۳/۰۲: ۱۰). این گزارش حتی پا را فراتر گذاشت و ادعا کرد که «صد درصد این وام‌ها» در بخش غیرمولد زمین و ساختمان صرف شده است. این پدیده، یکی از دستاوردهای کلاسیک «بیماری هلندی» در یک اقتصاد رانتی است. با سرازیر شدن دلارهای نفتی و افزایش تقاضا، سودآورترین فعالیت اقتصادی، نه تولید صنعتی یا کشاورزی (که با مشکلات زیربنایی و واردات ارزان روبه‌رو بودند)، بلکه سفته‌بازی در بخش کالاهای غیرقابل مبادله مانند زمین و مسکن بود. بانک‌ها نیز در یک منطق اقتصادی قابل درک، ترجیح می‌دادند منابع خود را به جایی هدایت کنند که بازدهی سریع‌تر و بالاتری داشت. در نتیجه، اعتبارات بانکی به جای آنکه چرخ‌های تولید را روغن‌کاری کنند، هیزم بر آتش حباب مسکن و سفته‌بازی می‌ریختند. این انحراف منابع، پیامدهای ویرانگری داشت. اولاً با عدم هدایت سرمایه به سمت تولید، تنگناهای طرف عرضه تشدید می‌شد و فشار تورمی

بر سایر کالاها ادامه می‌یافت. ثانیاً با ایجاد یک حباب عظیم در قیمت زمین و مسکن، هزینه سرپناه برای طبقات متوسط و پایین جامعه به شدت افزایش یافت. این امر شاخص هزینه زندگی را به شدت تحت تأثیر قرار داد (همان‌طور که گزارش بانک مرکزی نشان می‌داد، ۴۴ درصد از افزایش شاخص در فروردین ۱۳۵۶ مربوط به گروه مسکن بود) و به یکی از اصلی‌ترین منابع نارضایتی اجتماعی تبدیل شد. این وضعیت، یک چرخه معیوب از نابرابری ایجاد می‌کرد: صاحبان سرمایه و افراد نزدیک به منابع قدرت، با دریافت وام‌های بانکی و سرمایه‌گذاری در مسکن، ثروت‌های بادآورده کسب می‌کردند؛ درحالی‌که عموم مردم با تورم فزاینده و هزینه سرسام‌آور مسکن دست و پنجه نرم می‌کردند. در این میان، دولت در یک بن‌بست کامل قرار داشت. از یک سو، می‌خواست با تورم مقابله کند و از سوی دیگر، نمی‌توانست (یا نمی‌خواست) جلوی فعالیت‌های سوداگران بخش از نخبگان اقتصادی و سیاسی را بگیرد. بحث‌هایی که در شورای اقتصاد در مورد «نقش واسطه‌ها» درمی‌گرفت و پرسش شاه مبنی بر اینکه «چرا واسطه‌ها از بین نمی‌روند؟» (همان‌جا)، نشان‌دهنده یک درک سطحی از مشکل بود. مشکل وجود چند «واسطه» نبود، بلکه ساختار اقتصادی رانتی بود که سفته‌بازی را سودآورتر از تولید کرده بود. تا زمانی که این ساختار اصلاح نمی‌شد، هرگونه سیاست پولی صرفاً به جابه‌جایی مشکل از یک بخش به بخش دیگر منجر می‌شد. این ناتوانی ساختاری در کنترل بخش مالی و هدایت آن به سمت تولید مولد، آخرین میخ بر تابوت سیاست‌های ضد تورمی شورای اقتصاد بود و راه را برای روی آوردن دولت به راهکارهای نمایشی و فاقد اثربخشی باز کرد.

فقدان توازن در سرمایه‌گذاری بین پروژه‌های زودبازده و بلندمدت در توسعه زیربنایی و صنعتی

یکی از شکاف‌های سیاستی که مانع از مهار تورم می‌شد، فقدان توازن استراتژیک در سبد سرمایه‌گذاری‌های دولت بود. این عدم توازن، ریشه در یک تضاد بنیادین میان دو دیدگاه متفاوت به «توسعه» داشت. از یک سو، الگوی کلان‌نگر و پرستیژی شاه که بر پروژه‌های زیربنایی بلندمدت تمرکز داشت؛ و از سوی دیگر، الگوی متوازن تکنوکرات‌ها که بر لزوم پاسخ‌گویی به نیازهای فوری و کنترل تورم تأکید می‌کرد. این تضاد به بهترین شکل در مناظره میان محمدرضا شاه و عبدالمجید مجیدی در شورای اقتصاد نمایان شده بود. شاه در جلسات شورای اقتصاد، بارها دیدگاه خود را در مورد توسعه به صراحت بیان می‌کرد. او معتقد بود «نسل آینده را نباید فدای نسل کنونی کرد» و منابع کشور نباید صرف «امور تفنی» و «خوشایند گروهی که خواستار لذت و شادی زودگذر هستند» شود. از نظر او، «اولویت اساسی از آن برنامه‌های زیربنایی است» (صور تجلسه شورای اقتصاد، مورخه ۱۳۵۵/۰۳/۱۸: ۱۳-۱۲). او تنگناهای موجود در بنادر، حمل‌ونقل و برق را نتیجه عدم توجه کافی به این امور در گذشته

می‌دانست و «دستور صریح و قاطع» خود را تمرکز بر همین برنامه‌ها اعلام می‌کرد (صورتجلسه شورای اقتصاد، مورخه ۱۳۵۵/۰۴/۰۷: ۷). این دیدگاه در ظاهر منطقی و آینده‌نگرانه به نظر می‌رسید، اما مشکل در تعریف شاه از «امور زیربنایی» بود. همان‌طور که پیشتر اشاره شد، اولویت‌های او پروژه‌های عظیمی مانند نیروگاه‌های اتمی، صنایع سنگین و پایگاه‌های نظامی بودند که بازدهی بسیار بلندمدت داشتند و در کوتاه‌مدت، با بلعیدن منابع، خود به یکی از عوامل اصلی ایجاد تنگنا و تورم تبدیل شده بودند. در قانون بن‌بست سیاست‌گذاری، تضاد میان دو منطق متفاوت برای تخصیص منابع قرار داشت. از یک سو، منطق سیاسی-استراتژیک که توسط شخص شاه هدایت می‌شد، بر پروژه‌های سرمایه‌بر و بلندمدت با هدف دستیابی سریع به «تمدن بزرگ» تأکید داشت. این دیدگاه، سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین (فولاد، پتروشیمی)، زیربنای استراتژیک و توانمندی‌های نظامی را به عنوان پیشران اصلی توسعه و قدرت ملی تلقی می‌کرد. در این چارچوب فکری، سایر بخش‌ها مانند کشاورزی یا صنایع مصرفی، وظایفی ثانویه محسوب می‌شدند که می‌توان مسئولیت آنها را به بخش خصوصی واگذار کرد. پاسخ شاه در شورای اقتصاد مبنی بر اینکه سرمایه‌گذاری‌های زودبازده «مسئولیت و مأموریت بخش خصوصی» است، دقیقاً بیانگر همین تفکیک وظایف و اولویت‌بندی بود (صورتجلسه شورای اقتصاد، مورخه ۱۳۵۵/۰۳/۱۸: ۱۷). در مقابل، منطق اقتصادی-توازی که توسط تکنوکرات‌های سازمان برنامه و بانک مرکزی نمایندگی می‌شد، بر ضرورت حفظ تعادل در اقتصاد کلان و توجه به «ظرفیت جذب» اقتصاد تأکید داشت. عبدالمجید مجیدی با طرح لزوم «تعادل و توازن» میان سرمایه‌گذاری‌های مولد و طرح‌های بلندمدت، استدلال نمی‌کرد که پروژه‌های زیربنایی باید متوقف شوند، بلکه هشدار می‌داد که تمرکز انحصاری بر آنها بدون تقویت همزمان طرف عرضه، به‌طور حتم به تورم ساختاری منجر خواهد شد (همان، ۱۷-۱۶). از دیدگاه آنان، سرمایه‌گذاری در بخش‌های زودبازده مانند کشاورزی و صنایع کوچک، نه یک مسئولیت فرعی، بلکه یک ضرورت استراتژیک برای مهار تورم، پاسخ به نیازهای فوری جامعه و جلوگیری از بی‌ثباتی اقتصادی بود که خود می‌توانست کل فرایند توسعه را به خطر اندازد. بنابراین مناقشه اصلی نه بر سر «اصل توسعه صنعتی»، بلکه بر سر «سرعت، توالی و توازن» آن بود؛ تضادی که در نهایت به دلیل غلبه منطق سیاسی، سیاست‌های ضد تورمی را ناکام گذاشت.

الگوی توسعه نامتوازن شاه، بر الگوی متوازن تکنوکرات‌ها غلبه یافت. این امر پیامدهای فاجعه‌باری داشت. تمرکز انحصاری بر پروژه‌های بلندمدت، تنگناهای موجود در اقتصاد را تشدید کرد و با عدم افزایش عرضه کالاهای مصرفی، به آتش تورم دامن زد. در عین حال، نادیده گرفتن نیازهای «نسل کنونی»، به احساس بیگانگی و نارضایتی عمومی منجر شد. مردم می‌دیدند که میلیارد‌ها دلار

درآمد نفت صرف پروژه‌هایی می‌شود که تأثیر ملموسی بر زندگی روزمره آنها ندارد، درحالی که با گرانی و کمبود کالاهای اساسی دست و پنجه نرم می‌کردند. بنابراین فقدان توازن در سرمایه‌گذاری، نه یک خطای فنی، بلکه محصول یک انتخاب سیاسی آگاهانه بود. این انتخاب - که ریشه در یک دیدگاه خاص به توسعه و پرستیژ ملی داشت - یکی از اصلی‌ترین دلایل ساختاری شکست سیاست‌های ضد تورمی و در نهایت، از دست رفتن مشروعیت اقتصادی رژیم بود.

نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف تبیین چرایی ناکامی سیاست‌های ضد تورمی در دوره ۱۳۵۶-۱۳۵۵، بر تحلیل عملکرد و فرایندهای درونی شورای اقتصاد تمرکز کرد. یافته‌های تحقیق که عمدتاً بر تحلیل کیفی اسناد و صورتجلسات استوار است، نشان می‌دهد که شکست در مهار تورم، نه ناشی از تشخیص فنی نادرست، بلکه محصول یک بن‌بست ساختاری در فرایند سیاست‌گذاری بود. تکنوکرات‌های حاضر در شورا و نهادهای وابسته مانند بانک مرکزی، ریشه‌های تورم را به درستی در فشار تقاضای ناشی از افزایش هزینه‌های دولت و تنگناهای عرضه شناسایی کرده بودند. بر این اساس، راهکارهای پیشنهادی آنان نیز بر محور سیاست انقباض مالی (کاهش هزینه‌های عمرانی)، انضباط پولی (کنترل حجم اعتبارات) و تخصیص بهینه منابع به بخش‌های زودبازده برای رفع تنگناهای عرضه متمرکز بود. با این حال، پژوهش حاضر نشان می‌دهد که این سیاست‌های مبتنی بر منطق اقتصادی، در عمل قابلیت اجرایی شدن نداشتند. تحلیل صورتجلسات نشانگر آن است که تصمیمات شورای اقتصاد بیش از آنکه خروجی یک فرایند کارشناسی مستقل باشد، بازتاب‌دهنده تضاد عمیق میان دو منطق متعارض بود: منطق اقتصادی تکنوکرات‌ها که بر ثبات و توازن تأکید داشت؛ و منطق سیاسی حاکمیت که به اجرای پروژه‌های استراتژیک، سرعت و حفظ پرستیژ ملی اولویت می‌داد. این تضاد، سیاست‌گذاری را به یک فرایند ایستا و خنثی تبدیل کرده بود. هرچند داده‌های آماری رسمی در صورتجلسات، به ندرت به تفصیل مورد استناد قرار گرفته‌اند، اما مباحثات ثبت‌شده به وضوح نشان‌دهنده غلبه نهایی منطق سیاسی بر تحلیل‌های آماری و اقتصادی ارائه‌شده توسط بانک مرکزی و سازمان برنامه است. موانع اصلی اجرای سیاست‌های ضد تورمی، نه موانعی فنی بلکه ساختاری بودند: ۱. ساختار متمرکز تصمیم‌گیری که اولویت‌های استراتژیک تعیین‌شده توسط شاه را بر هرگونه توصیه کارشناسی برای کاهش هزینه‌ها مقدم می‌داشت؛ ۲. رقابت شدید دستگاه‌های اجرایی بر سر بودجه که اجماع بر سر یک سیاست انقباضی یکپارچه را ناممکن می‌ساخت؛ ۳. عدم کنترل مؤثر بر تخصیص اعتبارات بانکی که به جای هدایت به سمت تولید، به فعالیت‌های سفته‌بازانه در بخش مسکن دامن می‌زد.

References

- Abrahamian, Ervand. 1389. *Tārikh-e Irān-e Modern*. Translated by Mohammad Ebrāhim Fattāhi. Tehran: Nashr-e Ney. [In Persian]
- Abtahāj, Abu'l-Hasan. 1371. *Khāterāt-e Abu'l-Hasan Abtahāj*. Tehran: Nashr-e Elmi. [In Persian]
- Bank-e Melli-ye Irān. 1327. *Tārikhche-ye Tanzim-e Barnāme-ye Haft Sāle-ye Omrān va Ābādi-ye Irān*. Appendix to Journal, no. 98. Tehran: Edāre-ye Āmār va Barsi-hā-ye Eqtesādi va Māli-ye Bank-e Melli-ye Irān. [In Persian]
- Boustak, Francis, and Geoffrey Jones. 1395. *Barnāmarizi va Qodrat dar Irān: Abu'l-Hasan Abtahāj va Towse'eh-ye Eqtesādi dar Zir-e Solteh-ye Shāh*. Translated by Mahdi Pāzuki and Ali Habibi. Tehran: Kooyar. [In Persian]
- Majidi, Abdolmajid. 1382. *Khāterāt-e Abdolmajid Majidi, Vazir-e Mashāver va Ra'is-e Sāzmān-e Barnāme va Budje (1351–1356)*. Edited by Habibollāh Lājordi. 3rd ed. Tehran: Gām-e Now. [In Persian]
- Majidi, Majid; Godarzi, Manuchehr; Farmānfarmāyān, Khodādād. 1381. *Towse'eh dar Irān (1320–1357)*. Tehran: Gām-e Now. [In Persian]
- Hey'at, Ziā' al-Din. 1353. "Towzin va Bāztāb-e Ān dar Eqtesād-e Irān." *Majalle-ye Tahqiqāt-e Bāzargāni*, nos. 1–2: 95–106.
- Leylāz, Saeed. 1392. *Moj-e Dovvom*. Tehran: Nilufar. [In Persian]
- Parsons, Anthony. 1390. *Ghorur va Soqut-e Irān*. Translated by Seyyed Sādeq Hosseini Asgarāni. Tehran: Markaz-e Asnād-e Enqelāb-e Eslāmi. [In Persian]
- Pahlavi, Mohammad Reza. 1365. *Farmāyeshāt-e Shāh darbāre-ye Naft*. Tehran: Mo'assese-ye Pazhuvesh va Motāle'āt-e Farhangi. [In Persian]
- Rāji, Parviz. 1387. *Khāterāt-e Parviz Rāji*. Translated by Hossein Abuturābian. Tehran: Mo'assese-ye Ettelā'āt. [In Persian]
- Tofiq, Firuz. 1359. *Darāmadi bar Barnāmarizi-ye Eqtesādi bā Negāhi be Vaz'-e Irān*. [Place unknown]: Majmue-ye Āmuzesh va Towse'eh. [In Persian]
- Yegāne, Mohammad. 1385. *Khāterāt-e Mohammad Yegāne*. Edited by Habibollāh Lājordi. Tehran: Sāles. [In Persian]
- Elm, Amir Asadolāh. 1390. *Yāddāsht-hā-ye Elm*. Tehran: Ketāb-sarā. [In Persian]
- Foran, John. 1386. *Moqāveemat-e Shekastani*. Translated by Ahmad Tadin. Tehran: Khadamat-e Farhangi-ye Resā. [In Persian]
- Sāzmān-e Barnāme va Budje. 1356. *Barnāme-ye Panjom-e Omrāni-ye Keshvar (Tajdid-e Nazar Shode, 1252–1356)*. Vol. 23, p. 7124.

Asnād (Archival Documents):

Sāzmān-e Asnād va Ketābkhāne-ye Melli-ye Irān (SĀKMA). Document no. 240/13538.

———. Document no. 7322935.

———. Document no. 69193/310.

———. Document no. 31555/230.

———. Document no. 2175/220.

———. Document no. 77005/240.

———. Document no. 8811/220.

———. Document no. 8699/220.

Sowrat-e Jalsāt-e Shurā-ye Eqtesād (Minutes of the Economic Council):

Shurā-ye Eqtesād. 31/01/1354: 6.

———. 31/01/1354: 6.

———. 18/03/1355: 12–13.

———. 18/03/1355: 16–17.

———. 18/03/1355: 17.

———. 18/3/1355: 17.

———. 1355: 24–25.

———. 02/03/1356: 2.

———. 02/03/1356: 10.

———. 02/03/1356: 15–17.

———. 16/03/1356: 8.

———. 23/03/1356: 2.

———. 23/03/1356: 13.

———. 20/04/1356: 2–3.

———. 20/04/1356: 4–5.

Nashriyāt (Newspapers):

Āyandegān, 29 Esfand 1355, year 10, no. 2776, p. 2.

Ettelā'āt, 9 Tir 1356, no. 15350, p. 5.

Keyhān, 25 Bahman 1356, no. 10391, p. 2.

———, 17 Esfand 1356, no. 10409, p. 2.